16.06.96

A inserção externa e o desenvolvimento

Gustavo H. B. Franco
Diretor de Assuntos Internacionais
Banco Central do Brasil

1. Estabilização e desenvolvimento

Desde o início da caminhada que levaria ao Real, tem sido insistentemente repetida a máxima de que a estabilização, a nossa como qualquer outra, dependia tanto da precisão de mecanismos de reforma monetária e desindexação, quanto do ataque aos problemas de natureza mais fundamental, notadamente na seara fiscal e no tocante às relações do país com o exterior, que estariam na origem da própria inflação. Na literatura especializada, esse duplo aspecto do esforço de estabilização já foi elevado à categoria de dogma, tendo sido frequentemente traduzido em termos da prática médica. Michael Bruno[1], por exemplo, descreve a inflação como "apenas uma manifestação exterior e nominal (e. g. monetária) de uma séria doença na economia real, quase como a febre em um organismo doente. A estabilização *per se* - ele continua - frequentemente não é mais que uma bem sucedida redução dramática na temperatura do corpo, ou a crise cirúrgica inicial que antecede a verdadeira cirurgia ou processo de cura, que pode ser longo e penoso"[2]. No mesmo espírito, tornou-se lugar comum pontuar as autópsias de nossos planos de estabilização fracassados da década de 1980 com uma mesma descrição: "anestesias sem cirurgia".

Não foi por outro motivo que o cuidado com os chamados "fundamentos", no desenrolar do Plano Real, se tornou um imperativo absoluto. Passados dois anos de vida para o Real, e tendo ficado para trás a bem sucedida reforma monetária empreendida através da URV[3], prossegue inalterada a ênfase no ataque aos problemas fundamentais na origem da "Década Perdida". O que parece evidente, por outro lado, é uma evolução da agenda, ou uma diversificação das tarefas componentes desse processo. Com o tempo, o ataque aos "fundamentos" deixou de ser apenas um esforço restrito ao equilíbrio fiscal e incorporou diversos outros temas associados à remoção de constrangimentos ao crescimento. A medida que os fundamentos fiscais e monetários vão se consolidando é natural que a agenda da estabilização se confunda com a agenda do desenvolvimento, e numa quadra onde este terá de ter lugar em contornos bastante diversos daqueles do passado recente. Será importante ter clareza sobre a exata natureza dessas novas bases.

---

[1] Foi presidente do Banco Central de Israel durante a estabilização de 1985 e depois economista chefe do Banco Mundial.

[2] Bruno (1993, p. 14).

[3] Para uma descrição da arquitetura da URV veja-se Franco (1995) e Franco (1996).

138) o que deverá trazer questões relativas às políticas de competição e poderá reavivar velhas preocupações com a desnacionalização do parque produtivo nacional .

3. A produtividade e o novos caminhos do desenvolvimento

A seção anterior sugeriu que o Brasil ficou à margem do processo de globalização na última década em função de fatores como a instabilidade macroeconômica e a degeneração das políticas comerciais e industriais locais. Estes fatores, por sua vez, não são incidentais. Pareceria superficial atribuí-los ao acúmulo de acidentes perversos na forma de choques externos, ou aos sucessivos erros de política econômica, pré-fixações fracassadas, choques heterodoxos, maxi-desvalorizações e outras manifestações de heterodoxia econômica. Causas mais profundas estariam por detrás de tudo isso e não são poucos os observadores a definir a "Década Perdida" como o marco de um processo mais amplo de exaustão do modelo de crescimento por substituição de importações (SI). Com efeito, não escapa à observação de ninguém o fato de os velhos processos associados ao crescimento através da SI tornarem-se crescentemente ineficazes ao longo dos anos 1980. Doses maiores das políticas comercial e industrial habituais pareceriam apenas acentuar a ineficiência industrial, deteriorar a competitividade e ratificar a estagnação da taxa de crescimento da produtividade. Da mesma foram, doses maiores de estímulos fiscais ao crescimento pareceriam apenas acentuar a escalada inflacionária. Tudo parecia apontar para o indesejado, a progressiva concentração de renda e o cada vez mais claro fracasso das políticas públicas estabelecidas em restaurar o crescimento, evitar a hiperinflação e reduzir as nossas extraordinárias desigualdades sociais. O velho modelo parecia ter se esgotado.

Ainda que pareça simplificador, tendo em vista o amplo quadro de decadência da SI, esta seção adota como foco principal de análise o que parece ser uma das principais raízes do problema: o fenômeno da estagnação da taxa de crescimento de produtividade. Na verdade, é exatamente em função deste fenômeno que podemos atribuir a desigualdade social em nosso país à própria mecânica do modelo de crescimento através da SI[13]. A desigualdade, como se sabe, é uma variante em torno da questão da pobreza, mas menos óbvio e menos amplamente reconhecida é a associação, solidamente estabelecida no campo da economia do desenvolvimento, entre pobreza e (baixa) produtividade. Por que os EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia "nascem" ricos, e o Brasil "nasce" pobre ? A resposta é simples: porque (no século XIX) a

---

[13] De tanto se associar a concentração de renda ao autoritarismo se perdeu a dimensão dessa simples e avassaladora verdade.

produtividade média nessas "áreas de assentamento recente", como são conhecidas, era muito maior que a daqui[14]. Assim sendo, é claro que a prevalecerem enormes diferenciais internacionais e inter-regionais nos níveis absolutos de produtividade, continuará amplo o fosso entre ricos e pobres, dentro do país, e entre nós e outros países.

Para demonstrar que a SI leva à concentração de renda é preciso demonstrar que ela leva necessariamente à estagnação da taxa de crescimento da produtividade. Nessas condições, um projeto consequente (portanto, livre de charlatanismo populista) de crescimento com redução da pobreza e da concentração de renda, haverá de ter como elemento central a aceleração da taxa de crescimento da produtividade, o que, necessariamente, haverá de ter lugar com a superação da SI e aprofundamento do processo de abertura[15]. Na verdade, o comportamento da produtividade depois de 1990, como será visto adiante, apoia amplamente essa hipótese. O que se segue procura detalhar e explicitar esses argumentos.

3.1. Os números

A primeira observação sobre crescimento da produtividade é de natureza quantitativa e tem que ver com a crítica, muito comum recentemente, por sinal, de que as medidas de produtividade são precárias e pouco significam. É claro que existem dificuldades conceituais e computacionais envolvidas na discussão empírica da produtividade. Medidas como o produto (ou valor adicionado) industrial por horas trabalhadas, não capturam os impactos de fenômenos como a terceirização e o emprego informal de modo que são, por natureza, imperfeitas. Note-se, todavia, que a crítica é mais relevante quando estamos a tratar dos números absolutos, que quando a preocupação é mostrar a variação entre dois momentos no tempo. Problemas de mensuração são ainda mais sérios para medidas mais sofisticadas como a chamada "Produtividade Total dos Fatores" (PTF) que procura capturar o crescimento do valor adicionado não explicado pelo crescimento dos fatores de produção utilizados. A PTF envolve necessariamente, por exemplo, a mensuração do estoque de capital e, por causa disso, a crítica de que o exercício é precário. Deve-se ter clareza que esse tipo de crítica pode ser feita de forma genérica ao uso de modelos econômicos, quaisquer que eles sejam, e, na verdade, à própria atividade científica. Em economia, em particular, trabalha-se com abstrações raramente encontráveis no mundo real, em estado puro. O mesmo vale, como recentemente apontado, para a confecção de mapas, que sempre são

[14] A demonstração é clássica, e se encontra em Lewis (1978)

[15] Pretende-se que o crescimento tenha lugar sem a geração de desequilíbrio externo, o que não é difícil de ser conseguido em um contexto onde a produtividade cresce mais que a média internacional. Na próxima seção voltamos ao tema sob outro ângulo.

abstrações bastante reducionistas das realidades a que se referem. Não há como ser diferente, pois, de outra forma, para que teríamos mapas ?[16]

Superada a questão metodológica, é preciso observar, a partir do Gráfico 2, as principais conclusões da literatura sobre o crescimento da produtividade no Brasil no perído posterior a 1945, as quais fornecem um retrato meticuloso do processo de substituição de importações, a partir das estimativas existentes para a Produtividade Total dos Fatores" (PTF) .

Gráfico 2
Estimativas para a taxa de crescimento da PTF

[16] Sobre a analogia com a cartografia recomenda-se o interessante ensaio de Krugman (1995, caps. 1 e 3). A crítica ao "irrealismo" dos modelos econômicos, embora certamente encontre amplo fundamento, se tornou, no Brasil em particular, um extraordinário pretexto para os avessos (ou ignorantes) de matemática e para os que se desatualizaram em teoria econômica. Essa "postura crítica" às vezes se mostra como denúncia do caráter ideológico da economia, e a consequente desqualificação de qualquer de suas leis. Não é preciso dizer que isso leva a discussão de macroeconomia a um nível amadorístico (e a consequente e indesejada valorização excessiva do senso comum) e desvaloriza necesssariamente o economista profissional. O mesmo vale, evidentemente para advogados, médicos, e quaisquer outros profissionais especializados, cujo saber é sempre questionado pelos "homens práticos" que aprenderam seus ofícios na "escola da vida".

Essas conclusões são as seguintes: (i) a tendência declinante da taxa de crescimento da produtividade, facilmente perceptível no Gráfico 2, mercê de estruturas de mercado cada vez menos contestáveis e consequente redução progressiva dos incentivos ao dinamismo tecnológico; (ii) a forte correlação positiva entre produtividade e crescimento (investimento) conhecida na literatura especializada como a lei de Verdoorn. De acordo com esta "lei", o veículo predominante de crescimento da produtividade, especialmente em um contexto onde não existem muitos fatores a induzir o progresso tecnológico, é a introdução de novas máquinas em episódios de acréscimos significativos ao estoque de capital. Fora desses momentos, conforme se demonstra, não existiriam indutores "autônomos" ao crescimento da produtividade, uma vez que (iii) características ligadas à estrutura industrial (e. g. concentração, barreiras à entrada) teriam pouca relevância, ou mesmo influência negativa sobre a produtividade e (iv) variáveis relativas ao envolvimento com o setor externo (propensão a exportar, penetração de importações) conforme amplamente documentado na literatura relevante, teriam influência positiva e significativa sobre a produtividade e, portanto, explicariam a progressiva estagnação da produtividade a medida que, ao longo dos anos 1980, os níveis de proteção vão atingindo o paroxismo e vamos nos aproximando da autosuficiência; e, por último, registra-se a (v) significativa diferença entre o crescimento da produtividade em empresas nacionais e filiais estrangeiras de características semelhantes, estas sendo mais eficientes[17].

Essas conclusões estão na raiz da explicação do esgotamento do modelo de crescimento através da SI[18], no âmbito do qual, como se sabe, a preocupação, tanto do governo quanto das empresas, com a eficiência e o crescimento da produtividade era, no máximo, secundária. A prioridade máxima concedida à implantação da indústria consagrou a proteção em bases duradouras mesmo que ao custo de eliminar quaisquer incentivos na direção do aperfeiçoamento produzidos pela competição. A produtividade mantem-se crescendo, a despeito disso, em níveis razoáveis apenas nos momentos onde o investimento crescia e a economia beneficiava-se da introdução de novas máquinas, geralmente importadas, embutindo progresso técnico e/ou o compromisso exportador das empresas estrangeiras. Com o colapso de crescimento nos anos 1980, o crescimento da produtividade também se reduz de forma drástica aguçando as contradições da SI: a crescente concentração da renda e sua paradoxal tendência ao desequilíbrio externo. A estagnação da taxa de crescimento da produtividade no Brasil na década de 1980 é vista com clareza nas tabelas que se

---

[17] Para um resumo comentado das conclusões desta literatura veja-se Fritsch & Franco (1995) e também Bonelli (1995).

[18] Completam essa explicação, a influência de sucessivos choques externos amplificados pela elevação da nossa vulnerabilidade externa como consequência do projeto de auto-suficiência - paradoxo demonstrado na seção seguinte - e o colapso do investimento público mercê da crise fiscal.

seguem, que mostram números para a produtividade do trabalho. A Tabela 6 compara o crescimento da produtividade do trabalho em diferentes países e demonstra com clareza o atraso brasileiro relativamente às taxas de crescimento da produtividade do trabalho na década de 1980.

Tabela 6
Índices de produtividade do trabalho em manufaturas, 1989 (1980=100)
Brasil, EUA, Alemanha e Japão

ramo/país	Brasil	EUA	Alemanha	Japão
Química industrial (351+352)	97	143	128	145
Metalurgia (37 + 381)	104	142	124	117
Mecânica (382)	92	181	126	148
Máquinas elétricas (383)	91	180	137	206
Material de transporte (384)	72	147	131	123
Total	96	157	129	149

Números entre parênteses são classificações industriais ISIC.
Fonte: Bielscowski (1994, p. 23)

Já a Tabela 7 compara os níveis de produtividade do trabalho antes e depois de 1989[19], revelando-se aí um contraste extraordinário entre as taxas de crescimento da produtividade nos períodos anterior e posterior ao início do processo de abertura. Trabalhando-se com dados da FIESP, confirmam-se essas conclusões na medida que se observa que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho (produção por horas trabalhadas) de 1986 a 1990 foi de menos 1,4% anuais, enquanto que no período 1990-1995 o crescimento foi de surpreendentes 7,6% anuais. Esses números são comparáveis aos sugeridos pela Tabela 7 - um crescimento anual, entre 1989 e 1994, da ordem de 6,6% - e não incluem nenhuma espécie de ajuste para os impactos da terceirização ou do crescimento do emprego informal. Mesmo com esses ajustes, é difícil imaginar qualquer número que modifique as conclusões aqui alinhadas: se os números ajustados forem reduzidos à metade, ainda assim seriam impressionantes e se manteriam em níveis correspondentes ao dobro do crescimento médio da produtividade do trabalho nos países da OECD !

[19] A ligeira inconsistência entre as tabalas 4 e 5 se deve, aparentemente, à diferença de metodologia utilizadas pelos seus respectivos autores.

Tabela 7
Índices de produtividade do trabalho na indústria manufatureira (1989=100)

setores/anos	1980	1989	1994
produtos metálicos	92	100	172
equipamentos e bens duráveis*	89	100	144
material de transporte	109	100	160
subtotal	93	100	151
setores de insumos básicos	92	100	158
setores tradicionais #	99	100	130
alimentos e bebidas	93	100	136
Total	96	100	138

* exceto material de transporte. # exceto alimentos e bebidas. Fonte: Bielschowski & Stumpo (1996, p. 183).

A correlação positiva entre produtividade e abertura, conforme já observado, está solidamente ancorada na experiência internacional[20]. Ademais, a própria teoria da organização industrial explicaria o nexo entre abertura e produtividade a partir da clássica sequência estrutura-conduta-desempenho: a mudança nos "fundamentos" da dinâmica da competição decorrente da abertura, ou seja, a mudança na estrutura de mercado, produz as condutas virtuosas que produzem maior eficiência. Numa economia protegida, o mundo empresarial reluta em dedicar recursos escassos a investimentos em qualidade e produtividade quando não há necessidade disso, isto é, pode-se ganhar dinheiro "sem fazer força" num mercado não contestável. Num outro contexto, onde existem competidores estrangeiros ávidos para ocupar maiores fatias de mercado, o assunto é outro. O investimento em tecnologia, qualidade e produtividade se torna uma necessidade. Não é por outra razão que os esforços de aperfeiçoamento, enxugamento e racionalização não tem qualquer precedente na cultura empresarial brasileira.

3.2. Algumas implicações

É preciso ter clareza sobre as origens dessa cadeia de eventos, ou sobre a real importância das ações de governo, ou da chamada política industrial, para a mudança de regime, documentada na sub-seção anterior, acerca dos determinantes da taxa de crescimento da produtividade no Brasil. Vale destacar, sem entrar no mérito das políticas específicas, que mudanças em condutas empresariais não se produzem a partir de ações voluntaristas, apelos cívicos, coordenação em foros negociais ou acordos com grandes empresas. Podem até se produzir se o governo põe a mão no bolso (do contribuinte) e induz, através de subsídios, as novas condutas que, espontaneamente, não ocorreriam. Se esta possibilidade não existe (foi típica do período mais dinâmico da SI), o que resta são políticas de natureza "horizontal" (em oposição às políticas "verticais" ou setoriais) cujo objetivo básico é modificar as estruturas de mercado e os padrões sistêmicos de competitividade, geralmente agrupados sob a rubrica "custo Brasil".

[20] Veja-se, por exemplo, Chennery et al. (1986).

Outra questão fundamental no que respeita aos padrões de desenvolvimento a serem obedecidos no futuro diz respeito à superação da chamada "teoria do bolo". É legítimo que se pergunte como se pode, num mundo repleto de *trade-offs* e onde não existe "almoço grátis", crescer, distribuir renda e manter competitividade ao mesmo tempo. A resposta a ser dada, se a economia é fechada e o regime político também é a "teoria do bolo", ou seja, não é possível fazer as três coisas ao mesmo tempo. A resposta populista a essa questão é a inconsequência macroeconômica: a inflação como falsa solução, os congelamentos como anestesia. A resposta a partir do Real e da abertura é a única que faz sentido: é possível fazer as três coisas ao mesmo tempo se e somente se a produtividade se mantem crescendo velozmente. Quando isso ocorre, a empresa pode, ao mesmo tempo, aumentar salário, reduzir custo e reduzir preço, ou seja, transferir o aumento de produtividade em parte para salários, em parte para o consumidor e em parte para si própria. Só não é almoço grátis porque decorreu de investimentos em qualidade e produtividade. A experiência do Real é emblemática: verificaram-se, simultaneamente uma inequívoca melhoria nos salários e na distribuição de renda, crescimento (que só não foi maior por influência da política monetária restritiva e do desequilíbrio fiscal residual) e manutenção do crescimento das exportações ao tempo que a inflação manteve-se em queda.

A manutenção de altas taxas de crescimento da produtividade representa uma extrordinária novidade no tocante às características básicas do crescimento econômico brasileiro. O contraste com a nossa experiência anterior se estabelece em pelo menos três níveis: (i) a indução ao crescimento é pelo lado da oferta ao passo que anteriormente o crescimento era essencialmente "keynesiano", ou seja, movido predominantemente pelo investimento público e pela crença que a na escassez de capital como limitação básica ao crescimento[21]; (ii) a indução tem conseqüências redistributivas, pois parte do crescimento de produtividade é apropriado pelos salários, ao contrário da experiência anterior cuja base era a noção de "poupança forçada", seja produzida pela inflação seja pelos grandes fundos compulsórios como o FGTS, PIS-PASEP etc.; e (iii) a indução tem viés deflacionista, pois o repasse pode beneficiar o consumidor se a maior eficiência é repassada aos preços e se a manutenção da competição estrangeira impede o uso das margens de lucro para a geração de lucros extraordinários retidos para fins de investimento. Este viés é reforçado pelo compromisso do governo em evitar o financiamento de investimentos públicos através da tributação do pobre através do imposto inflacionário.

---

[21] E também pelo substrato subconsumista próprio do ideário estruturalista dos primeiros anos da substituição de importações.

Certamente a abertura (entendida genericamente como a desrepressão aos coeficientes de importação) foi o fator responsável pela mudança documentada na sub-seção anterior, cujas conseqüências serão profundas para a natureza do crescimento econômico dos próximos anos. Ainda por vários anos, a abertura terá esses efeitos (a convergência para níveis internacionais de produtividade, como alhures, será lenta), mas será preciso ter claro que, no futuro, a manutenção de níveis elevados de crescimento da produtividade dependerá do ataque consistente às muitas mazelas estruturais da economia normalmente arroladas na rubrica "custo Brasil" e objeto dos esforços do governo na direção de reformas estruturais.

É evidente, portanto, que a abertura não é um expediente temporário para enquadrar oligopólios nos momentos mais críticos da estabilização. A abertura é a base para a construção de um modelo de crescimento, para os próximos anos, que permita que o Brasil dê um salto qualitativo e consequente em termos de padrões de vida de sua população. Esta percepção parece muito clara nos dias de hoje, de tal sorte que a abertura se tornou uma causa progressista em oposição ao protecionismo que busca suas justificativas em idéias nacionalistas e em grupos de pressão comprometidos com os velhos processos da SI e a a exploração de maiorias por minorias organizadas e politicamente influentes.

4. O balanço de pagamentos e a taxa de câmbio

Os traumas deixados pelos choques externos que se seguiram à crise de 1929 são temas recorrentes no pensamento econômico latino-americano, notadamente oriundo da Cepal. Além disso, a memória da crise de 1982 e da "Década Perdida" estava bem fresca quando a abertura comercial e a nova política cambial implementada após a entrada em circulação do Real colocou sob severo questionamento boa parte das idéias estabelecidas sobre o balanço de pagamentos e a taxa de câmbio. Nesse contexto, tem sido amplamente debatida a perspectiva de que a abertura a nova política cambial pudessem levar a uma crise de balanço de pagamentos e, portanto, por a perder os desígnios descritos na seção anterior. Todavia, ultrapassados dois anos da mudança na política cambial, e frustradas todas as previsões catastróficas feitas a partir da nova política e, com especial intensidade a partir dos eventos mexicanos, as alegações de que existe "defasagem cambial", ou que tal coisa tenha alguma importância, ou que o equilíbrio externo seja precário mesmo depois de termos resistido à crise mexicana de 1994, diminuíram consideravelmente. Mas não morreram. Seu ressurgimento parece exibir pulsação muito própria, menos relacionada com o balanço de pagamentos, ou

mesmo com as flutuações da balança comercial, que com eventos do universo político cuja lógica não cabe aqui discutir.

A resiliência da alegação de "defasagem" não é fenômeno trivial cuja explicação se restrinja aos pleitos dos prejudicados: A noção de "defasagem" tem apelo irresistível àqueles que exibem algum grau de nostalgia relativamente a um passado não muito distante onde o Brasil permanecia protegido dos imperativos da globalização e os caminhos do desenvolvimento pareciam bem estabelecidos e bem mais fáceis de serem entendidos. Como se procurou assinalar nas seções anteriores, a simultaneidade entre a estabilização e a abertura determinou uma profunda descontinuidade no *modus vivendi* entre o Brasil e a economia internacional mercê da inusitada magnitude das mudanças econômicas deflagradas pelo Real. O processo de globalização subitamente colocou em questão as premissas do modelo econômico anterior, que nos serviram durante várias décadas, e que nos davam conforto quanto aos rumos do desenvolvimento. E nesse contexto, consideradas todas as tensões inerentes à mudanças, as frustrações legítimas quanto à sua direção e as lutas pelo controle de seus desdobramentos, nada mais natural que a má vontade com relação às mudanças se transforme em nostalgia e que esta se manifeste sobre a forma de ressentimentos, recalques e pessimismo[22]. Em nenhuma outra área é mais evidente a nostalgia acima descrita que no tocante à questão cambial. A própria referência ao tema é sintomática: "defasagem" ou "atraso" trazem uma evidente alusão temporal: querem dizer a perda de uma referência passada ou a violação de um padrão.

Note-se que existem algumas diferenças importantes a esclarecer nessa matéria, a mais importante das quais a diferença entre "defasagem" ("atraso" ou "sobrevalorização") e "apreciação". A primeira quer dizer "fora do equilíbrio", ou mais precisamente que a moeda nacional está muito cara relativamente à moeda estrangeira, ou acima do que seria correto, razoável ou consistente com o equilíbrio, o quer que este possa ser. Já o termo "apreciação" tem um significado bem mais simples: dizer que o real apreciou (em termos nominais, reais ou seja de que jeito for) quer dizer apenas que o real subiu (ficou mais caro) relativamente ao dólar, da mesma forma que se pode afirmar que o corte de cabelo se apreciou relativamente ao preço da banana ou do cimento.

Pois bem, como se sabe, quando o Real entrou em circulação em julho de 1994 imediatamente experimentou uma apreciação, e assim foi nos seus primeiros meses, o mesmo ocorrendo com diversos outros preços importantes na economia, como,

---

[22] Vale mencionar, a esse respeito, o extraordinário artigo de Jorge Caldeira, o biógrafo de Mauá, em "Por que somos um Narciso às avessas" Exame, 30 de agosto de 1995, onde são exploradas as raízes históricas da resistência à inovação, de como essa resistência se transforma na "indústria do fracasso" e permanece sugando as energias da nação por décadas e décadas.

por exemplo aqueles que compõem a chamada cesta básica, que caíram 4.4% em julho e 4.3% em agosto, em função das sempre importantes e amiúde esquecidas forças de mercado. Ou seja, não só o Real subiu de preço, ou seja, caiu o preço do dólar quando medida em centavos de real, como também o Banco Central não empreendeu nenhuma desvalorização com vistas a compensar a inflação ocorrida deste então.

Isso quer dizer que o Real está "sobrevalorizado" ou "defasado" ? O fato de ter havido "apreciação" significa necessariamente que se observe "sobrevalorização" ou alguma forma de artificialismo ? Ou o fato de os preços dos produtos da cesta básica terem caído por força das leis da oferta e da procura significa que estão "abaixo do equilíbrio" ? O fato do preço da banana, por exemplo, cair em função de uma super-safra, quer dizer necessariamente que há uma "defasagem bananal"?

É claro que não.

É claro que os "fundamentos" do setor externo podem ter se modificado de tal forma que taxas de câmbio que eram "corretas" ou "de equilíbrio" numa determinada configuração macroeconômica deixam de sê-lo diante de novas condições presentes numa outra configuração, num momento posterior. Seria lícito imaginar que o Real determinou mudanças de tal magnitude que possamos imaginar uma mudança nas taxas de câmbio "de equilíbrio" para o Brasil depois de julho? Haveriam, portanto, razões materiais para supor que tenhamos de violar as regras de "paridade de poder de compra" que orientaram o imaginário em torno da desvalorização da moeda nacional durante todos esses anos ?

Essas perguntas tocam muitas questões cujo tratamento, no contexto da discussão mais popular da política cambial tem sido apenas perfunctório, para não dizer superficial. Para respondê-las em profundidade será útil dividí-las em três reflexões, uma de natureza doutrinária, atinente à questão do padrão de valor, outra, enfatizando fatores estruturais associados à natureza da nossa competitividade e uma terceira de ordem macroeconômica.

4.1. Padrões monetários e taxas de câmbio: lições da História

A discussão sobre a natureza exata de um padrão monetário é tão velha quanto a própria moeda. Afinal, a adoção de um padrão oferece não só uma referência para o valor da moeda (em termos de uma mercadoria ou relativamente a outra moeda), mas também, implícita ou explicitamente, uma regra ou disciplina para a criação de moeda ao longo do tempo.

pois apenas adiciona um novo componente: as horas de trabalho utilizadas para a produção da cesta. Visto de um ponto de vista dinâmico, isso é o mesmo que dizer que a variação na taxa de câmbio entre duas moedas durante um certo período deveria refletir a variação relativa nas produtividades do trabalho nos respectivos países. Com efeito, como vimos acima, a produtividade do trabalho no Brasil vem crescendo anualmente a taxas superiores a 7% em média desde 1991, como vimos na seção anterior. Nos EUA, esta taxa é inferior a 1,0%. É correto presumir que a taxa de câmbio deva refletir esses números, não ?

Em resumo, ao se tentar responder qual foi a apreciação real depois de julho de 1994, é fácil apelar para um "assim é se lhe parece". Saber se os níveis atuais são apropriados, ou seja, se a apreciação do real é correta e merecida, é uma questão inteiramente diferente. Os fundamentos do setor externo no Brasil mudaram dramaticamente nos últimos anos, como será visto na próxima seção. Quem garante que as taxas de câmbio reais de 2 ou 3 anos atrás são apropriadas para o Brasil de hoje? Se o Real subiu significa que tem de cair ? Afinal, existiria uma defasagem com relação a quê se o Brasil mudou e o passado não serve mais como referência ?

4.2. Câmbio e competitividade: uma visão estrutural

A questão básica que esta sub-seção pretende responder é simples: existem razões para supor que, com a estabilização e a abertura tenham havido mudanças na estrutura da economia que determinem a necessidade de um realinhamento (apreciação) na taxa de câmbio ?

Nas seções anteriores diversas pistas já foram fornecidas para uma resposta. Argumentamos, na seção 2, que na vigência da pesada estrutura de proteção em vigor até 1990 mantinham-se incentivos á ineficiência, oriundos notadamente da ausência de competição, que levaram à estagnação da taxa de crescimento da produtividade. Essa tese encontra pleno suporte no comportamento da taxa de crescimento da produtividade posterior à 1991, mercê do avanço do processo de abertura. Resta considerar as implicações desse estado de coisas no tocante à competitividade e à taxa de câmbio. Não se deve esquecer, por um lado, que a produtividade é o melhor indicador, quando se trata de nações, para definir o nível de competitividade[27]. Por outro, não se deve esquecer que prevalecem notáveis diferenças entre países no tocante aos níveis absolutos de produtividade. Essas disparidades não implicam necessariamente que os países "ineficientes" não serão capazes de exportar alguma coisa. Conforme ensina a moderna teoria do comércio exterior:

---

[27] Esse argumento é lembrado, no contexto do debate recente, por Tavares (1996).

> *os níveis de preços e as taxas de câmbio sempre se ajustam de modo a que cada país seja um produtor a baixo custo de* alguma *mercadoria. Se uma nação tem uma vantagem absoluta em termos de produtividade, esses ajustamentos levarão este país a desfrutar de maiores salários e rendas. Grosso modo, os países podem ser competitivos seja na base de baixos salários e taxas de câmbio desvalorizadas, seja na base de elevados níveis absolutos de produtividade. Por esta razão, o sucesso das exportações em si, ou mesmo um superávit comercial, são medidas enganosas da competitividade nacional. A possibilidade de se competir no comércio internacional na base de altos níveis de produtividade e rendas elevadas é algo que se deve perseguir*[28].

À luz dos ensinamentos acima não é difícil concluir que a continuidade do processo de crescimento através da SI levaria o país a progressivamente basear sua competitividade cada vez mais em baixos salários e taxas de câmbio sub-valorizadas, e cada vez menores níveis de produtividade. Conforme recentemente aduzido, a propósito do fracasso econômico dos regimes socialistas e da mitologia que se criou, em certa altura, sobre a superioridade do coletivismo sobre as variadas formas de *laissez faire* ocidental, "o crescimento econômico que está baseado na expansão dos insumos, ao invés de a expansão do produto por unidade de insumo, está invevitavelmente sujeito a retornos decrescentes"[29]. Nesse sentido, a SI, na medida que não conduz ao dinamismo tecnológico, haveria de se exaurir naturalmente quando se esgotassem as importações a substituir. Nesse momento, os retornos decrescentes de sua continuidade começariam a saltar aos olhos[30] e "competitividade" pareceria cada vez mais "artificial", ou "espúria" - para usar a terminologia de um insuspeito observador da industrialização através da SI, Fernado Fajnzylber[31]. Mais e mais a "competitividade" dependeria, ao prosseguir a SI, de reduções em salários já excessivamente deprimidos e em taxas de câmbio mais e mais sub valorizadas. E como já não se revelava factível reduzir os salários reais, nem mesmo em uma situação de hiperinflação, todo o peso de compensar a irracionalidade da continuidade da SI passa a repousar sobre o câmbio. Nada mais ilustrativo a esse respeito do que a conhecida "Lei de Sauer", ou a idéia de que "qualquer que seja a taxa de câmbio ela sempre estará defasada em 30%". O viciado terminal requer doses maiores da mesma droga, com efeito cada vez menor, sem se dar conta que o processo tem de ser revertido de forma radical.

À luz dessas considerações, é de se esperar que, com a abertura e as transformações dela decorrentes, o país caminhe para níveis maiores de produtividade, ou seja, que o país mude progressivamente a natureza de sua competitividade. Na

[28] Dollar & Wolff (1993, p. 4). Grifos meus.

[29] Krugman (1996, p. 169).

[30] Como seria o caso, por exemplo, da reserva de mercado na informática. Este seria, sem dúvida, mais um caso onde a autosuficiência seria factível embora com produtos nacionais extremamente ineficientes e, consequentemente, caros. No limite, todavia, haveria uma combinação de salários suficientemente baixos e câmbio suficientemente desvalorizado que os nossos computadores terminariam competitivos. Ou seja, para determinada razão câmbio/salário até a reserva de mercado seria um sucesso.

[31] Fanzjylber (1988).

verdade, este processo tem início antes mesmo do Real, uma vez que as expectativas quanto ao aprofundamento da abertura já tinham se consolidado com os primeiros ensaios desse processo a partir de 1990. Um relatório do Banco Mundial escrito no primeiro semestre de 1994 notaria com clareza, já a essa altura, os diferenciais de crescimento de produtividade a nosso favor (*vis-à-vis* nossos parceiros) e recomendaria a apreciação cambial como decorrência natural. O relatório notaria que ao evitar a apreciação e, portanto, manter um mega-superavit comercial a fim de prosseguir acumulando reservas velozmente, o país estaria concedendo um subsídio aos exportadores e incorrendo em custos derivados de manter um estoque excessivo de reservas internacionais[32].

A abertura e a nova política cambial responderiam diretamente a esse diagnóstico e resultariam em aprofundar as tendências acima descritas e tornar inevitável a apreciação cambial.

4.3. Aspectos macroeconômicos

Existem razões para supor que, com a estabilização e a abertura tenham havido mudanças nos "fundamentos" macroeconômicos, ou na configuração básica do balanço de pagamentos, de tal sorte a que a taxa de câmbio que vigorava antes do Real deixe se fazer sentido na situação posterior ? Faz sentido imaginar que a inflação seja de tal sorte neutra que na passagem da hiperinflação para uma situação de preços estáveis não seja necessária nenhuma modificação nos preços relativos ou, mais precisamente, na taxa de câmbio ?

A apreciação cambial é observada em quase todos os programas de estabilização bem sucedidos que se tem notícia. Já faz tempo que a literatura teórica sobre programas de estabilização enxerga este fenômeno, assim como o aumento do preço relativo dos *non-tradeables*, como "fatos estilizados" de experiências normalmente arroladas como *Exchange Rate Based Stabilizations*. As explicações para isto, cujo pano de fundo estava associado às experiências de estabilização no Cone Sul nos anos 1970, pareciam construir-se a partir de razões para a lenta convergência da taxa de inflação para a taxa de desvalorização cambial, seja pela existência de "inércia" inflacionária[33], seja pelo fato de uma política fiscal insuficiente minar a credibilidade dos programas[34], seja em função de efeitos pelo lado da oferta[35].

---

[32] The World Bank (1994, pp. 63-72, *passim*)
[33] Veja-se Calvo & Vegh (1993).
[34] Veja-se Calvo & Vegh (1994).
[35] Veja-se Roldós (1994).

Esta conclusão é pouco alterada pelas possibilidades disponíveis no tocante à poupança externa. É de se notar que nos anos 1990, observa-se uma recuperação das entradas de capital no Brasil, mas a recuperação da poupança externa apenas se observa em 1994 quando o país passa a experimentar déficits em conta corrente, mesmo assim em níveis bastante inferiores à norma dos anos 1970. Numa situação de equilíbrio em conta corrente, como a que experimentamos até 1994, influxos de capital apenas produzem acumulação de reservas cuja esterilização cancela qualquer efeito sobre a poupança agregada e sobre o crescimento. Não é por outro motivo que se propõe que o país se conforme em manter déficits em conta corrente e implemente controles e restrições sobre as entradas de capital estrangeiro, notadamente as de natureza financeira e de prazo curto. Todavia, a poupança externa não poderá contribuir com mais de 3% do PIB anualmente sob pena de fragilizar as contas externas, de modo que, a responsabilidade pelo crescimento deverá recair, como já observado, sobre o setor privado.

7. O "projeto" e a retórica do desenvolvimento

A observação mais importante a fazer sobre "modelos" e "projetos" de desenvolvimento é a de que essas criaturas, via de regra, pertencem aos historiadores, vale dizer, são racionalizações *a posteriori* de experiências históricas específicas, cujos traços principais são decantados a fim de lhes revelar, conforme o vezo do exegeta, a sua verdadeira essência. O enunciado do modelo, ou projeto, envolve necessariamente uma combinação daqueles traços específicos que cada historiador identifica como fundamentais, de modo que, com muita freqüência, uma mesma experiência enseja inúmeras e nem sempre consistentes lições. A experiência dos chamados "tigres asiáticos", por exemplo, é especialmente rica, neste domínio, uma vez que já comportou amplas e contundentes referências tanto para confirmar quanto para desmentir teses (neo?) liberais[43].

Observa-se, não obstante, notável mistificação em torno da possibilidade de definição de um projeto nacional *a priori*, vale dizer, como resultado de uma mobilização redentora a partir de idéias e interesses clarividentemente articulados, do que resulta algum processo econômico inovador. Presume-se, dessa forma, que as "respostas criadoras" (as inovações institucionais, na política econômica e na esfera tecnológica[44]) se constroem a partir de revoluções intelectuais ou mobilizações políticas

---

[43] Para confirmar use-se a literatura baseada nos mega estudos do NBER , *cf.* Bhagwati (1978) e, mais recentemente, dos economistas do Banco Mundial, *cf.* Chennery et al. (1986). Para desmentir procure-se Amsden (1989).

[44] Schumpeter (1947)

prévias (ou, no máximo, simultâneas) à sua ocorrência. As vanguardas, tanto intelectuais quanto políticas, têm, por sua própria conta, sua importância vastamente exagerada, parecendo querer estabelecer uma curiosa primazia do historiador (e na leitura sobre a evolução das forças produtivas) sobre a História.

Essa mistificação das vanguardas ocorre à esquerda e à direita, e a noção de "projeto nacional", tal como comumente apregoada, é uma de suas vítimas mais contumazes. Desde JK, prevalece a leitura de que o desenvolvimento articula-se a partir de um projeto nacional corporificado em convergências políticas evidentes habilidosamente costuradas pelas lideranças e expressas em um documento de metas. Desde então, procura-se replicar essa combinação de elementos, independentemente de tratar-se ou não de regime democrático[45]. Torna-se lugar comum a definição de um "Plano de Metas", atraindo evidente anologia com os heróicos anos do desenvolvimentismo puro. Não há mal nisso, e todos os governos que se seguiram o fizeram, e os que se seguirão provavelmente haverão sempre de fazê-lo. Deve-se, evidentemente, evitar a armadilha de elevar um expediente retórico à categoria de roteiro preciso do processo de desenvolvimento, retirando deste qualquer aspecto de processo histórico. Não há dificuldade aí. Bem mais complexo é evitar a inconsistência entre as ações presentes, ainda "inovadoras" e com motivações ainda não inteiramente amadurecidas, e uma retórica "anterior" que lhes contradiz.

Essa questão se mostra clara nos dois mais importantes pilares da retórica do modelo de substituição de importações (SI): (i) a identificação entre desenvolvimento e gasto público; e (ii) a identificação entre autodeterminação (e soberania) com auto-suficiência (autarquia). Em ambos os casos, as ações a serem desenvolvidas nos próximos anos são inteiramente contraditórias aos chavões produzidos a partir dessas posturas. No primeiro caso, por exemplo, chavões de grande apelo estão longamente estabelecidos: desenvolver é construir estradas. Bem como fazer hidroelétricas, escolas, postos de saúde. Desenvolver é gastar. Apenas e tão-somente gastar, de modo que o bom governo é, evidentemente, o que mais gasta, o mais descaradamente gastador, o mais irresponsável e o menos preocupado com disciplina fiscal. Governo bom é o que faz obra, não imposta que não pague as contas ou que a obra não tenha maior utilidade. A obra em si é o que conta, tendo, inclusive, pouca importância se esse governante obreiro é desonesto, pois aí vale o mui conhecido "rouba mas faz".

---

[45] Anos mais tarde, o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento enunciado pelo governo do General Geisel repetiria a mesma liturgia ao identificar "desenvolvimento" com uma vasta coleção de investimentos públicos e ações de estado minuciosamente relacionadas em um documento de metas.

Quando as políticas públicas para promover o desenvolvimento vão no sentido oposto, vale dizer, enfatizam a austeridade (por que objetivamente se sabe que é a austeridade fiscal que levará ao desenvolvimento), o governo cai numa armadilha retórica: se desenvolver é gastar, cortar gasto significa fomentar o contrário do desenvolvimento, a recessão. O mesmo se observa na questão da auto-determinação. Na medida que se procura reduzir a vulnerabilidade externa, a auto-suficiência (e portanto, a substituição de importações com vistas à autarquia) é o único caminho natural. Quando as políticas públicas caminham na direção da abertura, novamente o governo se envolve em uma armadilha retórica: a abertura haverá, nessas premissas, de levar ao aumento da vulnerabilidade externa e, portanto, levará à crise cambial e não ao desenvolvimento.

Note-se, de outro lado, que retórica do desenvolvimento, embora nem sempre se constitua em uma descrição objetiva do processo, incorpora notável conteúdo de tautologia, de modo que dificilmente se poderá contradizê-la. Construir estradas será sempre desenvolvimento ainda que objetivamente a relação entre ambos seja secundária ou de pouca importância. Da mesma forma, não é simples argumentar que, com mais abertura ficamos mais auto-suficientes !

A rigor, a retórica do modelo anterior não precisa ser desmentida; ela deve apenas cair em desuso, substituída por outra mais própria ao momento histórico específico. Com efeito, a retórica do desenvolvimento sempre nasce fortemente referenciada a uma configuração histórica específica. A retórica do "desenvolver é gastar" e da "auto-suficiência" está evidentemente atrelada a um episódio histórico específico no qual o gasto público e a substituição de importações foram os principais elementos propulsores do processo de crescimento. Passado esse episódio e exauridas as possibilidades de sua continuação, a retórica de modo algum desaparece. Permanece viva, em vez disso, embora cada vez mais envelhecida, a despeito de as revoluções que lhe deram origem terem-se encerrado há muito. A retórica se se cristaliza em mitos, encastelada no inconsciente coletivo, gerando consequências ao nível das doutrinas e da organização política.

Por isso mesmo, não se deve subestimar o poder da retórica, ainda mais numa sociedade democrática de massas onde a opinião pública é uma interferência cotidiana nos trâmites políticos. Embora o desenvolvimento brasileiro já tenha evoluído autonomamente para direções bem diversas daquelas recomendadas pela nossa retórica convencional relativa ao desenvolvimento, a todo momento estamos enfrentando tensões ao desafiar o que parece ser uma sabedoria solidamente estabelecida. A retórica demora a morrer porque, como já dito, apenas será substituída por outra, via de regra, formada *ex post facto* a partir da racionalização de uma experiência inovadora bem sucedida.

Certamente ainda levará algum tempo para que os chavões clássicos do desenvolvimento capitaneado pelo investimento público e pela SI sejam substituídos por outros mais adequados ao novo modelo de desenvolvimento, qualquer que ele seja. Quanto mais se apressa, todavia, o enunciado de um Novo Desenvolvimento, mais fácil se torna encaminhar as políticas que lhe dão sustentação.

Por último duas advertências devem ser feitas. A primeira é que devem ser evitados os clichês do debate doutrinário, ou uma discussão dessa misteriosa entidade denominada "o modelo neo-liberal", ou o chamado "consenso de Washington", cuja função parece ser e de servir como um referencial negativo para imaginações nacionalistas mal-humoradas, um xingamento dirigido aos que se inserem e contribuem para "isso que aí está"[46]. Conforme notaria um observador insuspeito "nos anos 80, a identidade positiva Estado-Desenvolvimento se dilui e o Estado passa a ser visto quase como um obstáculo ao progresso. Não é só a ideologia neo-liberal que ganha uma hegemonia temporária. Mais do que isto, é a falência material do Estado, tanto em países ricos quanto pobres, que leva a um esforço de reforma que não pode ser modelado ideologicamente. Aliás, um outro dado fundamental nasce da falência dos modelos ideológicos. O Estado tem de resolver problemas concretos, com os meios concretos de que dispõe"[47].

Por último, e por conclusão, resta observar que o novo modelo que se esboça, onde a mola mestra do processo é o crescimento da produtividade, as ações de governo não são, em si, deflagradoras do processo de desenvolvimento. A dinâmica básica do desenvolvimento brasileiro começa a prescindir das ações de governo, especialmente no que toca aos grandes programas e projetos de investimento, embora isto não seja o caso no tocante à configuração macroeconômica básica. O governo se torna coadjuvante e as burocracias e os políticos perdem o papel missionário que assumiram ao longo de décadas. O progresso e o crescimento se obtêm crescentemente na área privada e, nessa circunstâncias, o governo precisa se acostumar ao exibir um cartel de realizações que não se limita, e nem mesmo prioriza, o número de obras ou programas que iniciou. As prioridades deslocam-se dos instrumentos (programas, despesas) para os objetivos finais (os indicadores sociais e econômicos). O salário real sobre não em função da política salarial, mas do crescimento da produtividade gerado no setor privado. Deixa de ser uma conquista do governo ou do Parlamento. O investimento ocorre porque o setor privado confia na sustentabilidade de um quadro macroeconômico básico. Não é mais consequência de "projeto nacional", composto de mega-

---

[46] E menos ainda as "alternativas" ao dito modelo, aliás como recentemente demonstrado por Gomes & Unger (1995).

[47] Cardoso (1995, p. 152)

investimentos, urdido em gabinetes. O governo não é mais o agente primordial do processo, e daí resulta uma angústia básica do político cuja "plataforma" tradicionalmente consiste, como observado acima, em uma coleção de despesas relacionadas num documento de metas. No passado, portanto, o político comprometia-se com metas instrumentais (despesas) que produziam o desenvolvimento no âmbito de um modelo onde o Estado era o indutor do mecanismo. Hoje, o "plano de metas" governamentais não é mais tão importante, e nesse contexto o grande desafio do político - e grande desafio desse governo - é o de mudar os termos pelos quais são avaliados os governos, vale dizer, redefinir a retórica do processo de desenvolvimento de modo a reassentar as bases de julgamento da eficácia das ações do estado.